



Migration et asile en Serbie : une européanisation des politiques publiques et associatives ?

Clément Corbineau

► To cite this version:

Clément Corbineau. Migration et asile en Serbie : une européanisation des politiques publiques et associatives ?. Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon, 2015, 89 (3), pp.183-191. 10.4000/geocarrefour.9522 . halshs-01269826

HAL Id: halshs-01269826

<https://shs.hal.science/halshs-01269826>

Submitted on 10 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Migration et asile en Serbie : une européanisation des politiques publiques et associatives ?

Clément Corbineau

UMR 5600 Environnement, Ville, Société

Résumé

Depuis 2007, des flux croissants de migrants parcourent la Serbie en route vers les pays d'Europe occidentale. Leur présence résulte à la fois d'une recomposition des frontières aux marges de l'Europe de Schengen et d'une transformation de la politique migratoire et d'asile en Serbie. L'article interroge l'européanisation de l'action publique en direction des migrants à partir de l'observation des lieux de polarisation des étrangers dans ce pays et d'une analyse des discours institutionnels gouvernementaux et non gouvernementaux (UNHCR, associations). L'européanisation de l'action publique prend la forme d'une co-production d'un ordre migratoire par des acteurs multiples, qui fonde leur positionnement sur une variété d'échelle de référence (locale, nationale, européenne).

Mots-clés : migration, Serbie, européanisation, gouvernement des mobilités

Abstract

Since 2007, growing influxes of migrants are crossing Serbia on their way to Western Europe. Their presence results on the one hand from the rearrangement of the borders on the margin of the Schengen zone, and on the other hand from the transformation of the Serbian migratory and asylum policy. The article questions the Europeanization of public action toward migrants based upon observations in the city and camp where migrants gather, and analysis of institutional discourses from government and non-government agencies. Europeanization process takes here the form of the co-production of a "migratory order" by multiples actors who justify their actions by using various scales of reference (local, national, european).

Key-words: migration, Serbia, europeanisation, government of mobility

Aux marges de l'Union européenne (UE), les formes et les conditions des migrations internationales évoluent au gré de l'intégration progressive des Etats dans l'espace communautaire, des transformations des législations nationales (lois sur l'immigration, lois sur l'asile) et de l'utilisation d'outils nouveaux dans la lutte contre les « migrations illégales ». La Serbie est au cœur de ces recompositions qui se manifestent par une modification des routes des migrations depuis les pays du Sud et de l'Est vers l'Europe occidentale. L'ampleur des circulations terrestres aux marges de l'espace Schengen reste limitée – environ 20000 personnes traverseraient la Serbie chaque année en direction de l'espace Schengen (Rakic 2010). Ces migrants en provenance d'Afghanistan, du Pakistan, d'Afrique du Nord ou de Somalie qui fuient leurs pays avec des motivations variées, entrent en

Serbie, le plus souvent depuis la Macédoine, parcourent le pays, y demandent parfois l'asile et, en majorité, finissent par le quitter – mais parfois s'y installent – pour se rendre dans un pays d'Europe de l'Ouest.

A partir du milieu des années 2000, alors que la Serbie est sortie de l'état de conflit permanent des années 1990, ces nouveaux flux migratoires sont instrumentalisés dans le but d'accélérer l'ajustement de la politique migratoire et d'asile serbe sur l'Acquis communautaire. De multiples outils juridiques se développent qui donnent lieu à de nouvelles formes de prise en charge protectrices et répressives des populations migrantes. Ces modes de prises en charge émergents s'appuient sur un rapport local ambivalent aux institutions et aux cultures professionnelles d'Europe occidentale qui invite à une interprétation plurivoque de l'eupéanisation du champ des politiques migratoires par la constitution de nouveaux espaces de délibération, de confrontation et d'action publique (Monforte 2010).

Si l'on suit Claudio Radaelli, l'eupéanisation « fait référence aux processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de « façons de faire », de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définies et consolidées au niveau européen, puis incorporées dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national/infranational » (Radaelli 2010). Dans le champ des politiques migratoires, les formes et les conditions de l'eupéanisation ont été analysées dans de nombreux travaux qui se sont focalisés principalement (1) sur l'émergence de l'immigration et de l'asile comme un nouveau domaine de politique publique au sein des institutions communautaires (Favell 2000; Guiraudon 2003) ; (2) sur la manière dont le projet européen a modifié la relation entre l'objet frontière et le contrôle des populations (Bigo et Guild 2010) et (3) en matière de politique de l'asile, sur les relations complexes entre réformes nationales et construction d'une politique européenne commune (Lavenex 2001; Lavenex 2007). Ces différentes approches qui mobilisent la sociologie, les sciences politiques et le droit ont été enrichies par des travaux de géographes sur ce qui a constitué et constitue parfois encore des périphéries de l'Union européenne : en République Tchèque (Darley 2010), en Roumanie (Michalon 2009) ou à Malte (Bernardie-Tahir et Schmoll 2014).

Cet article propose une synthèse des transformations récentes du contrôle migratoire en Serbie à partir d'une observation des lieux de polarisation des migrants dans le pays et d'une analyse des discours institutionnels sur les conditions de vie et de circulation des populations étrangères dans le pays. L'entrée par l'eupéanisation permet à la fois de révéler les processus de transferts législatifs et ses dynamiques, mais aussi les conflits entre les institutions (et parfois en leur sein) en charge de la co-production d'un « ordre migratoire eupéanisé ».

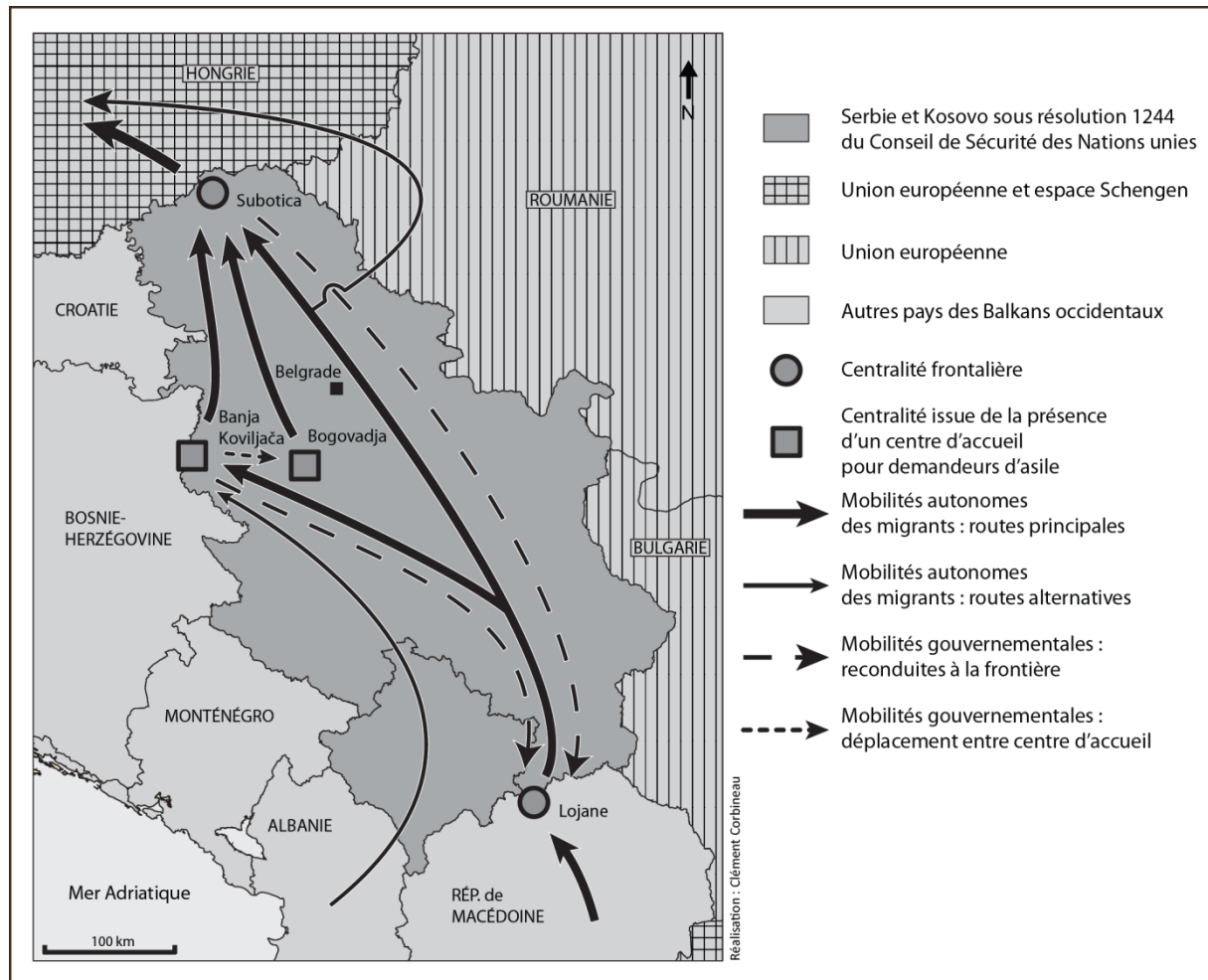
1. Migrations et eupéanisation : terrain, contexte, concepts

1.1. Un terrain, plusieurs lieux d'enquête

Cet article s'appuie sur un terrain de recherche effectué en Serbie en 2012. Afin de collecter des matériaux sur les transformations récentes des migrations internationales et de leur contrôle, le terrain de recherche a mobilisé deux entrées principales : les lieux de vie et les discours institutionnels d'acteurs engagés dans la prise en charge du contrôle. Ce choix méthodologique nous a permis de développer des analyses au plus proche de l'expérience quotidienne des migrants afin de comprendre les modalités de leur rapport aux institutions auxquelles ils sont confrontés et aux

espaces qu'ils fréquentent. Trois phases de collecte (à Belgrade, à Banja Koviljača et enfin à Subotica) ont permis d'observer la diversité des lieux de « gestion » des migrations et de passage des migrants.

Les migrants étrangers en Serbie fréquentent plusieurs lieux dont les fonctions diffèrent (cf. Figure 1). L'apparition de ces lieux marque le passage de la Serbie du statut de pays d'émigration à pays d'immigration comme cela s'est opéré au cours des années 1990 en Italie (Weber 2004) ou en Grèce (Sintès 2007; Bathaïe 2009).



Il s'agit, d'une part, de lieux de passage et d'attente formant des *centralités frontalières* (Subotica en Serbie, Lojane en Macédoine). Ces lieux de polarisation apparaissent à proximité des frontières que les migrants souhaitent franchir. A Subotica au nord de la Serbie, un camp informel a été installé à partir de 2010 sur une ancienne carrière de glaise. Le camp se compose de tentes construites à partir de troncs d'arbres des bois voisins et de bâches offertes par des associations locales. Le camp compte une centaine de personnes en mars 2012. Il fait l'objet de raids réguliers de la police qui entend expulser les occupants vers la Macédoine, pays par lequel les migrants sont soupçonnés d'être entrés en Serbie (Jesuit Refugee Service 2013). Il s'agit d'autre part, plus loin de la frontière, de *centralités liées à la présence d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile*. Si les migrants étrangers ne demandent pas tous l'asile (la plupart préférant tenter de continuer leur route sans chercher à acquérir des droits particuliers en Serbie), le centre d'accueil de Banja Koviljača constitue un pôle autour duquel gravitent aussi bien les demandeurs d'asile qui y logent, que les

migrants sans papier qui peuvent séjourner chez l'habitant quelque temps dans le but de préparer la suite de leur voyage.

L'ensemble de ces lieux qui constituent des espaces de vie, de rencontre et d'auto-organisation peuvent être assimilés à des villes-étapes. Ces espaces offrent des opportunités et ont parfois fondé une part de leur développement récent sur l'accueil de ces populations qui représente un marché de consommation inattendu.

L'accès au terrain à Banja Koviljača et à Subotica a été facilité par une coopération avec une association, l'APC (*Asylum Protection Centre*). Cette association assiste les demandeurs d'asile dans leurs démarches juridiques et exceptionnellement vient en aide aux migrants sans-papiers qui vivent à la frontière avec la Hongrie. Nous avons pu réaliser des entretiens avec des migrants étrangers (demandeurs d'asile ou non), avec des membres de l'association APC et avec un officier de protection associé aux Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (UNHCR). Nous avons par ailleurs participé à un séminaire de deux jours à Belgrade portant sur les politiques de l'asile en Europe du Sud-Est, organisé par la Commission européenne et par l'UNHCR. Cette étude s'appuie enfin sur une lecture critique des documents stratégiques et législatifs serbes relatifs aux migrations et à la demande d'asile dont la majeure partie est reformulée à partir de 2007.

1.2. La Serbie espace de mobilités complexes

Les migrations internationales contemporaines en Serbie s'inscrivent dans un contexte géo-historique marqué par l'intensité des mouvements de population et de leur gestion politique. En effet, les migrations dans cette partie des Balkans occidentaux ont constitué un facteur de transformation sociale et démographique considérable. De la « grande migration » (*Velika Seoba*) des Serbes au XVIII^e siècle décrite par Miloš Crnjanski, aux mouvements de *Gastarbeiter* vers l'Europe occidentale dans les années 1960 (Morokvasic 1998; Morokvasic 2004), les migrations ont consacré l'émergence d'un peuplement complexe (de nombreuses minorités et une puissante diaspora) et une tendance à la gestion politique de celles-ci. Les années 1990 sont marquées par les guerres liées à l'éclatement de la Yougoslavie. Les afflux de réfugiés serbes en provenance de Bosnie Herzégovine et de Croatie (1992-1995) puis en provenance du Kosovo (1999) forcent le gouvernement serbo-monténégrien à mettre en place des dispositifs d'accueil et d'intégration fondés sur la solidarité nécessaire entre les populations serbes. Mais c'est à partir des années 2000 que de nouvelles routes migratoires apparaissent ; elles se déploient dans un contexte transformé.

A l'échelle européenne, la Serbie fait figure d'« espace intermédiaire » (Rey 1998), p. 18), et ce d'autant plus qu'avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE en 2007, les pays ex-Yougoslaves (hors Slovénie et Croatie) et l'Albanie constituent une enclave non-communautaire sur le continent européen.

A l'échelle des Balkans, la crise économique grecque accélère depuis 2009 certains mouvements migratoires. De nombreux Afghans et Pakistanais installés à Athènes ou Thessalonique voient s'évanouir les opportunités d'emplois journaliers qu'ils pouvaient occuper auparavant. Les départs se font alors plus nombreux en direction de pays moins touchés par le chômage (Royaume-Uni, Allemagne, France).

Enfin, à l'échelle nationale, les institutions serbes sont soumises depuis 2000 à de fortes pressions à la réforme. Ces pressions prennent la forme d'une injonction à la « transition démocratique » émise par l'UE et les Etats-Unis. Les politiques migratoires n'échappent pas à l'interventionnisme international auquel est soumis la Serbie depuis la fin de la guerre au Kosovo

(1998-1999). Au cours des années 2000, l'idée d'intégration du pays à l'UE progresse et impose des changements structurels dans le fonctionnement des institutions. Ce processus permet à la Serbie d'accéder au statut de pays candidat en mars 2012. Cette situation n'est pas remise en cause par l'arrivée d'un président de tendance nationaliste (Tomislav Nikolić) à la tête de l'État en mai 2012.

Compter les étrangers en Serbie

Le nombre d'étrangers restent incertain, compte tenu de la relative faiblesse des outils statistiques face aux mouvements non-enregistrés : la police annonce qu'elle a appréhendé 6000 étrangers sans-papiers en 2011 et le directeur de l'association APC estime qu'il y aurait 10000 à 20000 migrants transitant chaque année par la Serbie. Les années 2010 – 2012 sont cependant marquées par une hausse de ces mouvements dont témoigne la croissance du nombre de demandes d'asile (275 en 2009, 522 en 2010, 3134 en 2011)¹. En 2011, ces étrangers sont principalement originaires d'Afghanistan, du Pakistan, de Somalie, auxquels s'ajoutent des personnes arrivées de Libye, de Palestine et du Maroc². Les hommes sont surreprésentés (84,5% des demandeurs d'asile en 2011), et les femmes presque toujours accompagnées de leur mari, à l'inverse de la situation en Bosnie-Herzégovine. Les mineurs constituent une part non-négligeable de l'ensemble (23% des demandeurs d'asile en 2011).

Les migrants rencontrés en Serbie sont généralement passés par la Turquie puis par la Grèce, la République de Macédoine et la Serbie et espèrent entrer en Hongrie. Comment expliquer que cette route soit toujours aussi empruntée alors même que les efforts de surveillance ont considérablement augmenté en 2011 à la frontière Serbie-Hongrie (Frontex 2012) ? Trois voies alternatives ont vu progressivement leur utilisation se réduire. D'une part, le passage depuis la Grèce par la Roumanie et la Bulgarie est devenu de plus en plus complexe du fait de la technicisation et de la systématisation des contrôles aux frontières dans la perspective de leur entrée prochaine dans l'espace Schengen. D'autre part, un phénomène similaire affecte la route Serbie-Bosnie-Croatie-Slovénie. L'efficacité de la police croate est particulièrement redoutée par les groupes de migrants rencontrés. Enfin, ces derniers se voient aussi proposer un passage depuis la Grèce vers l'Italie en canots pneumatiques que nombre d'entre eux estime trop dangereux. L'ensemble de ces difficultés de passage ont pour origine les contraintes imposées par la traversée des frontières Schengen. La complexification des itinéraires découle, comme dans d'autres espaces (Michalon, 2009), de la démultiplication des contrôles en amont de l'entrée dans l'espace Schengen.

1.3. Notions

Interroger ce que produisent les migrations dans un espace donné – en termes politiques et sociaux – implique de nommer et de classer les phénomènes observés, les personnes et les lieux de l'enquête. Qui sont ces personnes rencontrées à un point particulier de leur parcours de vie alors

¹ Toutes ces statistiques sont fournies par l'association *Asylum Protection Center*.

² Les caractéristiques démographiques des populations étrangères en général ne peuvent être approchées que par celles des statistiques disponibles pour les demandeurs d'asile.

qu'ils découvrent pour beaucoup l'existence même de la Serbie ? Comment caractériser les formes de migrations observées face à l'hétérogénéité des situations individuelles ?

L'analyse des parcours des personnes rencontrées révèle d'une part la complexité des routes suivies pour arriver en Serbie. Certaines personnes ont passé plusieurs mois en Turquie ou en Grèce avant de décider de prendre la route, d'autres ont sollicité les services d'intermédiaires pour leur permettre de traverser la Méditerranée et se sont trouvées « piégées » en Serbie. D'autre part, les entretiens montrent la grande hétérogénéité des motivations des personnes : continuer le voyage, s'installer quelques temps en Serbie ou retourner vers le pays d'origine. Enfin, de nombreuses personnes expriment leur doute : doivent-elles demander l'asile ou éviter d'entrer dans ce système de protection à ce point de leur voyage ?

L'ensemble de ces éléments incite à caractériser avec précaution les populations rencontrées. Le terme de *demandeur d'asile* est un statut défini par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et correspond à une catégorie juridique. S'il permet de décrire le type de relation qu'une personne entretient avec l'Etat sur le territoire duquel elle se trouve, ce statut ne concerne qu'une partie réduite des individus rencontrés : ceux qui ont opté pour une forme de reconnaissance de leur situation. Quoique le concept de « migrant » rende mal compte de l'aspiration à la sédentarité de nombreuses personnes et des investissements matériels et symboliques que certaines effectuent en Serbie (emploi au noir, location d'un logement, liens affectifs), c'est, avec la catégorie d'« étranger » le terme qui apparaît le plus adapté pour désigner les personnes rencontrées.

2. Le gouvernement des migrations en Serbie : vers une mise aux normes européennes ?

Depuis le milieu des années 2000, la gestion de l'immigration a été transformée dans le cadre du rapprochement avec l'UE donnant lieu à ce que l'on pourrait appeler un processus de normalisation fondé sur une rationalisation du contrôle des étrangers. Cette normalisation repose sur trois paramètres : une *standardisation* des textes réglementaires, une *spatialisation* accrue des pratiques administratives et policières et d'une *externalisation* des responsabilités vers la Serbie en tant que voisin et « garde-frontière » de l'UE.

2.1. Une politique migratoire standardisée (dans sa conception)...

Les conditions d'accès et de séjour des étrangers en Serbie ont été remodelées depuis 2007. Des textes stratégiques et législatifs ont donné forme à un système qui vise à contrôler de manière plus fine les mouvements des individus. Trois textes majeurs marquent une ambition d'élaborer un cadre juridique complet prenant en charge tous les types de mobilité.

- La stratégie pour la gestion intégrée des frontières³

Cette stratégie adoptée en 2006 par le Parlement serbe – à un moment où la Serbie était une République de la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro – a pour but de coordonner les

³ Journal Officiel de la République de Serbie, n°11/06, « Integrated Border Management Strategy ». Il est intéressant de noter que les textes de loi concernant l'adéquation de la législation serbe aux politiques européennes sont systématiquement traduits en anglais.

actions aux frontières extérieures du pays. La « gestion intégrée des frontières » est un concept introduit par l'Union européenne dans les pays des Balkans occidentaux par le biais du *Processus de Stabilisation et d'Association* incluant la Serbie depuis 2008. La stratégie serbe repose sur deux principes : « ouverture des frontières au commerce et aux mouvements des personnes » et « fermeture des frontières à toutes les activités criminelles et autres activités qui mettent en péril la stabilité de la région [...] Les problèmes relatifs à la contrebande de toute sorte, les migrations illégales, le terrorisme et le crime organisé doivent être résolus à travers toute la région et particulièrement aux frontières ». Ainsi cette stratégie définit de manière duale les activités qui sont souhaitables ou non aux frontières entre États et donne ainsi une définition de la frontière en tant qu'objet géographique perméable au commerce licite et aux mouvements de personnes et imperméable aux passages non enregistrés. En associant « terrorisme » et « migrations illégales », elle criminalise les mobilités et leur ôte toute légitimité.

-Les prescriptions émanant de l'UE : l'injonction à la mise aux normes

La feuille de route pour la libéralisation des visas imposée à la Serbie par la Commission européenne en 2008 (Commission européenne, 2008) constitue un outil de transformation de la politique migratoire dans son ensemble. Celle-ci contient les conditions que doit remplir la Serbie afin que les ressortissants serbes puissent voyager dans l'UE et l'espace Schengen sans visa. Au-delà de la distribution de passeports biométriques compatibles, il est demandé à la Serbie, entre autres, de « mettre en place des accords de travail avec Frontex »⁴, de mettre en œuvre une politique de l'asile conforme à la convention de Genève de 1951, et de mettre en place une stratégie pour lutter contre le trafic d'êtres humains. Ces conditions remplies, la Serbie obtient la libéralisation du régime de visa en décembre 2009. Ainsi, les concessions faites à la Serbie en termes de facilité de circulation de ses ressortissants sont utilisées comme levier vers un alignement des politiques serbes (politiques de contrôle des mobilités et de protection des personnes vulnérables) sur l'Acquis communautaire.

-la stratégie pour la gestion des migrations⁵ (Migration Management Strategy)

Cette stratégie est adoptée en 2009. Elle constitue une synthèse des enjeux migratoires en Serbie et fait le diagnostic de la diversité des formes de migrations que connaît le pays. Elle liste les institutions responsables de la mise en application de la politique migratoire et appelle à une collaboration entre organes gouvernementaux et ONG. Cette stratégie explicite son interprétation des migrations contemporaines en Serbie : « La grande majorité des migrants illégaux détectés alors qu'ils passaient illégalement les frontières du pays, restaient illégalement sur ou transitaient par le territoire de la Serbie, est identifiée comme migrants économiques, alors que le nombre de migrants politiques, i.e les demandeurs d'asile, est plus faible ». Cette séparation entre migrants économiques et migrants politiques définit les frontières de la migration légitime du point de vue de l'Etat serbe et réaffirme la volonté du gouvernement de suivre les prescriptions de l'UE en matière de politique migratoire.

⁴ FRONTEX est l'Agence de surveillance des frontières extérieures de l'UE. Créée en 2004, elle est basée à Varsovie et coordonne des opérations ciblées de contrôle aux frontières de l'UE identifiée « à risque ».

⁵ Journal Officiel de la République de Serbie, no. 55/05 et 71/05-mis à jour, « Migration Management Strategy ».

Ainsi, la politique migratoire serbe adopte progressivement les normes en cours au sein de l'espace Schengen. Elles induisent un renouvellement des modes de contrôle sur le terrain.

2.2. Spatialisée (*par sa mise en œuvre*)...

La spatialisation du contrôle des migrants s'opère en Serbie, selon deux modes.

Premièrement, il s'agit pour les autorités de séparer les demandeurs d'asile (identifiés comme « migrants politiques ») des autres étrangers (identifiés comme « migrants économiques »). Après leur déclaration préliminaire face à un officier de police, les requérants sont directement orientés vers Banja Koviljača où se trouve un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. A leur arrivée, aucune place en centre d'hébergement ne peut leur être proposée, du fait de la surpopulation qui touche les deux centres (au moment de l'enquête). Les demandeurs d'asile sont donc placés sur une liste d'attente et il leur est demandé de venir pointer chaque matin afin de confirmer leur intention de demander l'asile⁶. Il en ressort une volonté nette de circonscrire la demande d'asile à des lieux autour du centre d'accueil. Régulièrement, le commissariat aux réfugiés (Bureau serbe du HCR) affrète des minibus pour transférer les demandeurs non-hébergés depuis Banja Koviljača vers Bogovadja (second centre d'accueil). L'attente hors du centre induit deux inconvénients : le demandeur d'asile n'entre pas dans la procédure juridique avant son hébergement formel dans le centre et l'hébergement hors du centre est à la charge du demandeur. Hors du centre ou dans le centre, le demandeur est assigné à résidence, puisqu'une absence non-justifiée d'une nuit mène à l'exclusion de la procédure. Les deux centres se trouvent dans des espaces plutôt reculés du territoire serbe : Banja Koviljača à la frontière avec la Bosnie-Herzégovine, Bogovadja au centre de la Serbie dans un espace très rural.

Le contrôle des populations migrantes passe par l'isolement. Plusieurs migrants arrivés à Bogovadja évoquent l'entrée dans une « prison ouverte ». Situé à six kilomètres du premier centre urbain, le centre d'accueil ne dispose pas de connexion internet et les communications téléphoniques y sont rendues impossibles du fait de la proximité d'une base militaire qui brouille les signaux. Cette contrainte qui pèse sur les communications semble être un facteur majeur de fuite de l'institution. Enfin, la limitation des contacts avec l'extérieur du centre (population locales et étrangères) passe aussi, à Banja Koviljača, par une limitation des horaires de sortie autorisée. L'heure de fermeture du centre est avancée en février 2012 de 22h à 18h, afin, selon la direction, de protéger les demandeurs d'asile et le centre. Ainsi, l'ordre construit par les institutions de l'asile est fondé sur des cadres spatiaux (séparation physique et matérielle) et temporels (contraintes horaires) qui visent à limiter les mobilités et les contacts des demandeurs d'asile hors des centres.

Deuxièmement, la spatialisation du contrôle des migrants prend la forme de mobilités contraintes (Michalon 2012). Le camp informel de Subotica est un lieu privilégié de ces formes d'interventions qui ont lieu régulièrement afin de ne pas laisser le camp s'organiser de manière stable. L'usage de ces formes de « mobilité gouvernementale » (Gill 2009), p. 187) s'effectue en réponse aux mobilités initiées par les migrants, usant des mêmes routes mais en sens inverse (cf. Figure 1). L'opération majeure d'expulsion vers la Macédoine, menée en février 2012, vise explicitement l'éradication de toute présence migrante illicite. Plusieurs autocars sont utilisés au départ de Subotica afin de mener les expulsions depuis le camp informel et depuis la frontière. Par

⁶ La liste d'attente comptait 104 personnes au 6 mars 2012 pour une capacité totale de 84 places dans le centre.

ailleurs, certaines tentes du camp sont détruites au cours des opérations. Ces expulsions sont effectuées dans la plus grande discrétion ; la presse locale et nationale relaie très peu ces informations. Elles visent à n'oublier aucun des lieux de vie possibles afin de ne pas laisser se développer un territoire d'exception où les migrants seraient implicitement protégés. Leur déplacement forcé complète les pratiques de séparation. En effet, c'est l'isolement des deux catégories (« migrants économiques » et « migrants politiques ») dans des lieux distincts qui permet *in fine* l'expulsion des populations jugées « indésirables ».

2.3. Et externalisée (par sa finalité)

La période de « mise aux normes » des Balkans occidentaux, en matière de gestion des phénomènes migratoires constitue un moment propice à l'externalisation de certaines fonctions du contrôle vers les pays tiers non-communautaires. Ce thème de l'externalisation s'est développé dans les études migratoires au cours de la dernière décennie (Delouvin 2003; Blanchard 2006; Weber 2009) pour mettre en valeur la mise à contribution forcée des voisinages de l'UE dans la prise en charge des populations migrantes. Depuis le programme pluriannuel de La Haye adopté par le Conseil européen les 4 et 5 novembre 2004, « la dimension extérieure de l'asile et de l'immigration » constitue l'axe majeur de la politique migratoire européenne.

En tant que pays frontalier de l'espace Schengen et de l'UE, la Serbie a connu une progressive institutionnalisation de sa position comme prolongement de ces ensembles.

Un accord de réadmission a été signé en 2007 entre la Commission européenne et la Serbie. Cet accord implique le renvoi des ressortissants étrangers en situation irrégulière qu'ils soient originaires de Serbie ou, dans le cas d'un ressortissant d'un pays tiers, qu'il ait pu être démontré que la personne est entrée dans l'UE par la Serbie. Comme nous l'avons observé, les ressortissants de pays tiers réadmis à la frontière entre la Hongrie et la Serbie sont généralement expulsés immédiatement vers la République de Macédoine voisine. Ils séjournent alors à Lojane à quelques kilomètres de la frontière serbe avant de se rendre de nouveau en Serbie. La généralisation des accords de réadmission bilatéraux entre les pays mène à des « refoulements en chaîne » (Hungarian Helsinki Committee 2011) qui excluent toute possibilité de protection des personnes.

Les mesures d'expulsion se fondent sur le principe de « pays-tiers sûr » qui entre parfois directement dans la formulation des lois régissant les possibilités d'entrer dans la procédure d'asile. Ainsi, le 24 décembre 2010, le principe de « pays-tiers sûr » est entré dans la loi hongroise sur l'asile (section 52). Il stipule qu'« une demande n'est pas admise dès lors qu'il existe un pays en lien avec le requérant, considéré comme un pays-tiers sûr du point de vue de l'asile ». Ce principe est donc à la fois à l'origine de la possibilité d'expulser mais aussi de la possibilité de refuser une demande d'asile sans étude du cas sur la base des faits apportés par le requérant. En ce sens, pour la Serbie, être considérée comme un pays-tiers sûr implique l'accueil au moins temporaire d'individus refoulés hors du système d'asile hongrois.

Les dispositifs à l'œuvre en Serbie ont ceci d'originaux qu'ils s'appliquent alors que les Balkans occidentaux constituent une enclave non-communautaire sur le territoire européen. La Macédoine apparaît ainsi comme le « cul-de-sac » des processus d'externalisation dans les Balkans occidentaux.

Les modes de contrôle des populations migrantes en Serbie apparaissent donc fortement en cours d'intégration aux dynamiques européennes de « gestion » de ces mêmes populations. Les textes législatifs révèlent l'effort récent d'alignement des textes régissant les droits des étrangers qu'ils soient demandeurs d'asile ou sans statut. Leur mise en œuvre s'appuie sur une spatialisation croissante des pratiques policières et une recomposition des formes d'intégration régionale. Mais cet ordre laisse place à des discours dissonants qui témoignent d'une autre forme d'européanisation parallèle à celle impulsée par l'Etat serbe.

3. L'Etat déjoué : la co-production d'un ordre migratoire et d'asile multi-acteur

Les organisations internationales (OI) et les organisations non-gouvernementales (ONG) fournissent une interprétation parfois différente de ce que sont les droits des étrangers. Leurs initiatives publiques révèlent la complexité de leur position dans le champ de la prise en charge. La mobilisation d'échelles alternatives à l'échelle nationale généralement privilégiée dans la géopolitique serbe des migrations tend à contrecarrer l'ordre mis en place par l'Etat. Les exemples des positions ambiguës tenues par l'UNHCR et de la « transnationalisation » des enjeux introduite par l'association APC (Asylum Protection Center) en témoignent.

3.1. La posture ambiguë de l'UNHCR

Au cours de l'enquête en Serbie, l'UNHCR nous est apparu au travers de discours discordants, manifestant toute l'ambivalence de l'institution entre protection et contrôle des populations et entre non-intervention et ingérence politique. Depuis les conflits des années 1990, la diversité des populations assistées par l'UNHCR en Serbie en fait l'une des aires d'action prioritaire de l'institution en Europe. Cependant une disjonction particulière a pu être observée entre discours national de l'UNHCR (bureau de Belgrade), et discours européen (bureau de Bruxelles pour l'Europe). Le bureau national apparaît dans une posture réservée soucieuse de ne pas s'immiscer dans les débats politiques nationaux. Le bureau européen se place dans une position plus critique qui manifeste la banalisation d'un droit de regard européen sur les affaires nationales serbes.

La position identifiée comme celle du bureau national a été recueillie au travers d'un entretien avec un officier de protection, en charge des questions d'asile au bureau du HCR à Belgrade. Il est le responsable du discours officiel de l'institution. Si le bureau national est intervenu pour faire intégrer à la feuille de route pour la libéralisation des visas la mise en place d'un système d'asile fonctionnel, cet épisode « politique » apparaît comme une exception dans la pratique générale du bureau serbe. Celui-ci préfère laisser l'initiative en la matière à la Commission européenne. L'officier justifie cette posture par « l'absence de moyen de pression conséquent à la disposition du HCR » et par « la priorité donnée à la protection des personnes sur les transformations politiques ». Cette posture s'explique notamment par la marginalisation relative de la compétence « asile » au sein des activités du bureau de Belgrade où la présence des réfugiés serbes de Bosnie-Herzégovine et de Croatie fait figure d'enjeu politique et social plus prégnant.

La position du bureau « Europe » de l'UNHCR est plus critique. Ce bureau situé à Bruxelles supervise l'action des bureaux nationaux. Au cours d'un séminaire de deux jours organisé par la Commission européenne et l'UNHCR à Belgrade les 12 et 13 février 2012 et portant sur l'hébergement des demandeurs d'asile, un officier de protection confirmé (*Senior Protection Officer*)

a conclu les débats par un sévère réquisitoire contre les pratiques récentes d'expulsions effectuées dans le camp de Subotica en novembre 2011 et février 2012. Photographies à l'appui, celui-ci a dénoncé l'incendie des tentes et le sort réservé à des individus dont plusieurs avaient exprimé avant l'expulsion leur volonté de demander l'asile. Ce discours tenu à des représentants du gouvernement serbe, des représentants de ministères étrangers, et à des personnes engagées dans la « gestion » des migrations a publiquement relégué la Serbie au rang des « mauvais élèves » de l'asile européen. Cette accusation est d'autant plus sévère que ce fonctionnaire, porteur du discours officiel de l'institution au niveau européen, s'appuie sur un parcours personnel multi-situé. Avant d'être nommé à Bruxelles au bureau Europe de l'UNHCR, il a été d'une part, directeur de programme (*Program Manager*) à la Commission européenne et a participé dans ce cadre au processus d'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne, et d'autre part, officier de protection confirmé à l'UNHCR à Belgrade. Cette triple légitimité (Commission européenne, UNHCR, ancrage local) fait de lui un personnage clé du jugement qui peut être porté sur la politique migratoire et d'asile serbe. Ces discours discordants (ingérence/non-ingérence) révèlent les rôles différents attribués à la même institution selon les échelles de son déploiement. La possibilité de la critique apparaît dans le dépassement des frontières de l'Etat-nation.

3.2. Les échelles multiples de mobilisation des acteurs non-gouvernementaux : le cas de l'APC

L'APC est une association serbe qui fournit une assistance juridique gratuite aux demandeurs d'asile. A cette fin, elle intervient directement dans les deux centres d'hébergement via une convention signée avec les autorités serbes. Si cette compétence juridique peut indiquer un ancrage national autour du droit serbe et de ses usages, les pratiques concrètes de l'association se diversifient et tendent à subvertir l'échelle nationale pour élaborer un corpus composite de références transnationales mobilisable sur le terrain.

D'une part, la pratique juridique pousse quotidiennement ses membres à puiser leurs références hors du cadre national. Le recours envisagé par l'association devant la Cour européenne des droits de l'homme en vue de faire valider le droit de certaines personnes au statut de réfugié constitue la marque d'un positionnement singulier dans la pratique juridique en Serbie. La référence constante au cas « *MSS vs. Belgique et Grèce* » (Hungarian Helsinki Committee 2011), p.15) par lequel la Cour européenne des droits de l'homme remet en cause l'automatisme de l'application du principe de pays tiers sûr dans le rejet et l'expulsion des demandeurs d'asile, manifeste une volonté de se saisir des affaires européennes pour en intégrer la jurisprudence dans le droit serbe. Ces initiatives révèlent le rôle de relai que veut jouer l'association du droit européen vers le droit serbe.

D'autre part, l'association mobilise des répertoires d'actions encore très minoritaires en Serbie. Dans les centres d'accueil, elle met en place à partir de février 2012 des séminaires exclusivement réservés aux femmes et à leurs enfants dont les finalités sont l'« émancipation » et l'« *empowerment* » des femmes dans les sphères publiques et privées. Ceux-ci passent par l'organisation, à l'aide d'un traducteur, de discussions entre femmes, autour des enjeux d'éducation des enfants, de domination masculine dans le cercle familial et d'autres pratiques quotidiennes. Ceux-ci sont organisés à l'initiative d'une des bénévoles de l'association sensibilisés aux questions d'inégalités hommes-femmes dans la migration, par ses études de droit dans une faculté ouest-européenne. L'association diversifie ainsi ses activités dans les centres au travers d'activités qui dans le contexte serbe vont être perçues comme « non-conventionnelles ».

Ces deux initiatives – usage des possibilités offertes par le droit et les instances juridiques internationales et organisation de séminaire d' « émancipation » – manifestent le rôle de relai des structures associatives dans le transfert de concepts et d'usages de l'échelle européenne à l'échelle nationale. L'association serait ainsi au centre du processus d'européanisation des pratiques associées aux migrations en Serbie.

L'idéologie sous-jacente aux pratiques humanitaires et de communication de l'association trouve ses origines dans l'histoire propre à la création de l'institution et dans le mode de financement actuel de celle-ci. Mise en place par l'UNHCR en 2007, l'association est le fruit de la motivation de certains étudiants et de l'initiative de l'UNHCR. Dans un entretien réalisé en février 2012, son président souligne l'importance des séjours de formation à l'étranger (en Slovénie et en Hongrie notamment). C'est au cours de ces stages à l'étranger que les avocats de l'association se sont forgé une culture juridique et administrative propre à un système fonctionnel de l'asile, dans la mesure où un tel système n'existait alors pas en Serbie.

Cependant, l'UNHCR a rompu ses liens avec l'association en 2011 après que des divergences de vue sur le contenu politique de l'engagement de l'association ont définitivement rendu impossible leur collaboration, et après que l'association s'est montrée publiquement critique envers les conditions d'accueil et le statut des demandeurs d'asile. Afin de prolonger son action auprès des demandeurs d'asile, l'APC a dû diversifier ses sources de financement via des dons : en provenance d'entreprises mobilisées via les réseaux de connaissance des membres de l'association, et en provenance d'ONG internationales⁷ telles que l'ONG Initiatives Néerlandaises pour l'Europe de l'Est (*Dutch Initiatives for Democracy in Eastern Europe*) et le Fonds balkanique pour les initiatives locales (*Balkanski Fond za Lokalne Inicijative*). Le financement sur projets oblige l'association à rendre des comptes aux bailleurs de fonds. Nous pouvons faire l'hypothèse que la formulation de projets pour ces ONG influe déjà et influera à moyen terme sur le contenu des actions engagées par l'association, dans le sens d'une plus grande prise en compte des standards européens d'assistance aux « personnes vulnérables ». Le contenu des séminaires d'émancipation à destination des femmes semble corroborer cette hypothèse.

Les pratiques analysées permettent ainsi de subvertir le contrôle de l'Etat dans la gestion systématisée des populations migrantes. Parce qu'ils agissent directement dans les centres, qu'ils sont financièrement indépendants de l'Etat et qu'ils véhiculent des valeurs promues par des acteurs transnationaux, l'association court-circuite l'initiative étatique en tant qu'instance unique de protection. Ceci apporte ainsi un deuxième éclairage sur ce qu'est l'européanisation : la diffusion par le bas d'un ensemble de valeurs motivant l'action d'une société civile émergente.

Conclusion

En conclusion, la Serbie apparaît comme une anti-chambre de l'Union européenne à bien des égards. Les migrants qui traversent le pays – et s'y arrêtent parfois – ont souvent pour objectif de se rendre en Europe occidentale.

L'UE apparaît comme moteur des transformations législatives qui régulent les mobilités et la présence des étrangers en Serbie. Les pressions répétées de la Commission européenne visant la mise aux normes du mode de gestion des populations migrantes ont transformé les outils légaux de

⁷ Ces deux ONG revendiquent explicitement leur engagement dans le processus d'intégration du pays à l'UE sur leur site internet, respectivement www.didee.org et www.bcif.org.

contrôle des migrants. La spatialisation du contrôle constitue en ce sens un héritage direct des pratiques de l'Europe communautaire : séparation physique des demandeurs d'asile dans des lieux dédiés, enfermement puis expulsion des migrants sans-papiers.

Les organisations internationales et non-gouvernementales, sans briser cet ordre, introduisent des discours dissonants qui mobilisent des thèmes encore faibles en Serbie (droit de l'homme, droit des étrangers). Les promoteurs de ces discours se prévalent d'une légitimité labellisée « européenne » (puisqu'ils ont été formés dans des pays d'Europe occidentale ou ont fréquenté les milieux associatifs de ces pays).

L'eupéanisation prend donc la forme d'un apprentissage des différents milieux professionnels engagés dans les transformations juridico-administratives impliquées par le rapprochement avec l'UE. Le champ des migrations nous éclaire sur le dualisme de ce processus qui œuvre, à la périphérie de l'UE, à la fois à une réduction sévère des libertés de circulation et à une imprégnation axiologique des pratiques d'assistance aux migrants.

Bibliographie

BATHAÏE A., 2009, La Grèce, une étape cruciale dans le parcours migratoire des Afghans depuis la frontière iranienne jusqu'en Europe, *Méditerranée*, 31 décembre 2009, n°113, p. 71–77.

BERNARDIE-TAHIR N., SCHMOLL C., 2014, Opening up the island: a « counter-islandness » approach to migration in Malta, *Island Studies Journal*, mai 2014, vol. 9, n°1, p. 43–56.

BIGO D., GUILD E., 2010, The Transformation of European Border Controls, in *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Brill, Ryan & Mitsilegas, p. 257–279.

BLANCHARD E., 2006, Qu'est-ce que l'externalisation?, in *Externalisation de l'asile et de l'immigration. Après Ceuta et Mellila, les stratégies de l'Union européenne.*, Paris, Gisti, p. 6–9.

CLOCHARD O., MIGREUROP, 2012, *Atlas des migrants en Europe: géographie critique des politiques migratoires*, Paris, A. Colin, 144 p.

DARLEY M., 2010, La construction du problème de l'immigration en République Tchèque : l'action publique sous influence européenne ?, *Politique européenne*, 17 novembre 2010, vol. n° 31, n°2, p. 65–90.

DELOUVIN P., 2003, Europe : vers une « externalisation » des procédures d'asile ?, *Hommes et migrations*, mai 2003, n°1243, p. 88–93.

FAVELL A., 2000, L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau « champ politique » : le cas de la politique d'immigration, *Cultures & Conflits*, juin 2000, n°38-39, < <http://dx.doi.org/10.4000/conflits.274> > (consultation le 16 mai 2014)

FRONTEX, 2012, *Annual Risk Analysis*, Varsovie, Frontex, 60 p.

GILL N., 2009, Governmental mobility: The power effects of the movement of detained asylum seekers around Britain's detention estate, *Political Geography*, mars 2009, vol. 28, n°3, p. 186–196.

GUIRAUDON V., 2003, The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach, *Journal of European Public Policy*, 2003, vol. 10, n°2, p. 263–282. < <http://dx.doi.org/10.1080/1350176032000059035> > (consultation le 16 mai 2014)

HUNGARIAN HELSINKI COMMITTEE, 2011, *Serbia As a Safe Third Country: A Wrong Presumption*, Budapest, 23 p.

JESUIT REFUGEE SERVICE, 2013, *From Back Door to Front Door: Forced Migration Routes Through Macedonia to Croatia*, En ligne :

https://www.jrs.net/assets/Publications/File/FromBackToFrontDoor_CroatiaMacedonia_JRS1.pdf

LAVENEX S., 2001, *The Europeanisation of refugee policies: between human rights and internal security*, Ashgate, 256 p.

LAVENEX S., 2007, Which European Asylum system? Security versus Human Rights Considerations in the Europeanization Process, *European View*, 2007, vol. 5, p. 63–70.

MICHALON B., 2009, La Roumanie dans la dynamique européenne de l’asile, in *Europa mon amour, 1989-2009 : un rêve blessé*, Petric Boris & Gossiaux Jean-François (coord.), p. 122–135.

MICHALON B., 2012, La mobilité au service de l’enfermement ?, *Géographie et cultures*, septembre 2012, n°81, p. 91–110.

MONFORTE P., 2010, Le secteur associatif face aux politiques européennes d’immigration et d’asile., *Politique européenne*, 17 novembre 2010, vol. n° 31, n°2, p. 119–145.

MOROKVASIC M., 1998, La Yougoslavie : le pays de toutes les migrations ; les Yougoslaves en France, in *De l’unification à l’écclatement, L’espace yougoslave, un siècle d’histoire*, Paris, Musée d’Histoire contemporaine – BDIC, 320 p.

MOROKVASIC M., 2004, Serbie-Monténégro : terre de refuge, terre de départ, *receo*, 2004, vol. 35, n°1, p. 223–267. < <http://dx.doi.org/10.3406/receo.2004.1650> >

RADAELLI C. M., 2010, *Européanisation, Dictionnaire des politiques publiques*. 2010, p. 247–257. < http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=SCPO_BOUSS_2010_01_0247 > (consultation le 16 mai 2014)

RAKIC D., 2010, *Internally displaced persons from Kosovo and Metohija, returnees from Western Europe and asylum seekers in Serbia*, Grupa 484, < <http://migrationeducation.de/20.1.html?&rid=200&cHash=256fa276761008bb722373a268d0555b> > (consultation le 22 juillet 2013)

REY V., 1998, *Les territoires centre-européens : dilemmes et défis : l’Europe médiane en question*, Paris, la Découverte, 263 p.

SINTÈS P., 2007, Les travailleurs balkaniques en Grèce. Migration de travail ou circulation régionale?, *L’Espace géographique*, 2007, vol. 36, p. 353–365.

WEBER S., 2009, D’un rideau de fer à l’autre : Schengen et la discrimination dans l’accès à la mobilité migratoire, *Géocarrefour*, 1 septembre 2009, vol. 84, n°3, p. 163–171.

WEBER S., 2004, *Des chemins qui mènent à Rome... : trajectoires et espaces migratoires roumains, ukrainiens et polonais à Rome : 2000-2004*, Thèse doctorat, [S.l.], Université Panthéon-Sorbonne (Paris), 521 p.